

# POLÍCIA, DEMOCRACIA, ESTADO DE DIREITO E DIREITOS HUMANOS\*

## THE POLICE, DEMOCRACY, THE RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS

**JORGE ZAVERUCHA**

Professor do Departamento de Ciências Sociais da UFPE. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago e Pesquisador Sênior do CNPq.

**SUMÁRIO:** 1. Polícia e democracia – 2. Estado de Direito: o país *legal* e o país *real* – 3. Polícia, clientelismo e direitos humanos.

**RESUMO:** A violação dos direitos humanos não é algo exclusivo dos regimes autoritários. A truculência policial desafia a nossa (semi)democracia. As agências monopolizadoras do uso legítimo da força mostram um surpreendente grau de autonomia *vis-à-vis* às autoridades democraticamente constituídas. Existia a crença otimista de que com a democracia poder-se-iam estabelecer significativos patamares de respeito aos direitos humanos. É que a visão liberal estipulou que, com o surgimento da democracia, viria, necessariamente, o Estado de Direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Polícia. Democracia. Direitos humanos. Estado de direito.

**ABSTRACT:** Human rights violations occurs not only in authoritarian regimes. Police brutality challenges our (semi)democracy. Agencies which monopolize the use of legitimate force present a surprising degree of autonomy *vis-à-vis* democratic authorities. It was optimistically taken for granted that with democracy, human rights could be better protected. It derives from the fact that liberalism stipulated that after democracy, the rule of law would necessarily emerge.

**KEY WORDS:** Police. Democracy. Human rights. Rule of law.

*Recebido para publicação em novembro de 2003.*

---

\* Versão adaptada de um capítulo do livro de Jorge Zaverucha, *Polícia civil de Pernambuco: o desafio da reforma*, Recife: UFPE, 2003.

“Os abusos, como os dentes nunca se arrancam sem dores.” – MARQUÊS DE MARICÁ.

---

## 1. Polícia e democracia

Política pública é uma decisão de cunho estritamente político que visa distribuir recursos públicos escassos para aquilo que o grupo que controla o aparelho de Estado julga mais importante. A segurança pública é uma das políticas públicas que o Estado precisa implementar.<sup>1</sup> A política de segurança pública é o braço penal da sociedade. Nele pontifica a polícia que é um tipo particular de instituição que usa a força. Daí sua visibilidade, para produzir ordem definida pelos gestores da segurança pública. A polícia faz parte de uma teia de outras instituições, como a família, igreja, trabalho etc., encarregadas de manter o controle social sobre o indivíduo e/ou grupo.<sup>2</sup>

A relação entre a Polícia Civil e outras instituições do sistema de justiça criminal – agências policiais, Ministério Público, tribunais de justiça e sistema penitenciário – não tem sido pesquisada sob a perspectiva da Ciência Política com o vigor necessário. Um dos motivos reside no fato do funcionamento institucional da Polícia Civil ser praticamente desconhecido. Como lembra Cathala (1975), “a polícia é um organismo muito mal conhecido no sentido de que se ignoram, geralmente, a exata natureza de sua missão, suas possibilidades reais de ação e a extrema dificuldade em desempenhá-la. Tal ignorância não deixa de ser algo paradoxal, porquanto não existe serviço público que tenha, igual a ela, tantos contatos com o conjunto da população”.

Esse desconhecimento da instituição legal e o comportamento real condenável

de alguns de seus integrantes contribuem para a impopularidade e menosprezo que se dedica à parte da Polícia Civil. A maioria dos policiais civis parece não ter consciência da exata noção da missão de sua instituição e da imensa possibilidade que a Polícia Civil tem de contribuir decisivamente para a efetivação do Estado de Direito no Brasil.<sup>3</sup>

O presente artigo almeja contribuir nesta direção. Para isto, nos deteremos em aspectos organizacionais, gerenciais e operacionais da Polícia Civil. E de como a natureza do Estado brasileiro contribuiu para que a situação da Polícia Civil chegasse ao lastimável ponto em que se encontra. Alterações no *modus operandi* das polícias podem ocorrer paralelamente às mudanças nas condições sociopolítico-econômicas do país. Afinal, a polícia, que é um órgão político, recruta seus membros na sociedade e, nesse aspecto, espelha as marcas estruturais das relações sociais – desigualdade, injustiça e exclusão.

A expressão Polícia Civil é um pleonismo. Doutrinariamente a polícia, como órgão incumbido de prevenir a ocorrência de infração penal e reprimir as que não conseguiu evitar que ocorressem, é uma instituição de caráter civil. Não há necessidade, portanto, de acrescentar a palavra “civil” ao substantivo polícia. Já a expressão Polícia Militar para atividades de segurança pública é um oxímoro, ou seja, figura de linguagem que consiste em reunir palavras contraditórias (silêncio eloquente, jovem senhor, de volta ao futuro etc.).

Não há, no mundo democrático, polícias que sejam denominadas civil e militar. Em tais países, são conhecidas como Polícia Nacional, Metropolitana, de Investigações etc., ou Carabinieri, Gendarmeria, Guarda Republicana, Guarda Civil etc. Muda a estética, mas a investidura é civil. Ponto.

Por que o Brasil é o único país com governo democrático a nomear suas polícias de civil e militar tal como durante o regime militar? Muito se tem estudado as Polícias Militares, sua violência e práticas autoritárias. Pouca atenção é dada a estas mesmas práticas no seio da Polícia Civil. É como se ela apresentasse uma cultura policial distinta e não fizesse parte de um Estado que ainda mantém um legado autoritário no seu aparato de repressão.

Uma das principais instituições responsável pela segurança do cidadão é a polícia. No caso em tela, a Polícia Civil. Polícias são instituições que contribuem para revelar a natureza sociopolítica do país. Como livrar esta instituição do seu legado autoritário e, simultaneamente, reformá-la no sentido de ganhar mais confiança da população em suas ações, são tarefas urgentes de qualquer líder político e da própria sociedade.

A idéia dos contratualistas, por intermédio do pacto social, foi a de que cada indivíduo abdicasse parte de sua liberdade em prol de um contrato coletivo, cuja finalidade maior era a de garantir a todos os pactuantes o direito à vida. Inclusive, a Carta de Direitos da Revolução Francesa preconizou o direito à liberdade, à propriedade e à segurança. O meio de garantir a vida seria por meio do direito dos indivíduos terem segurança. Portanto, uma séria crise de segurança experimentada por um Estado significa uma crise de democracia.

Um dos aspectos desta crise seria a persistente violação dos direitos humanos, inclusive por parte do aparato policial. A

polícia (civil e/ou militar) brasileira deixou de ser, se algum dia foi, solução no combate à violência para ser parte do problema. Em países autoritários, a violência policial conta com o apoio do regime político (Bayley, 1996). Em países democráticos, a brutalidade policial representa uma falha na responsabilidade seja do policial, da instituição policial, do Estado ou dos três fatores em conjunto. Afinal, a polícia é um dos braços armados do Estado.

A violação dos direitos humanos não é algo exclusivo dos regimes autoritários. A truculência policial desafia os sistemas políticos. As agências monopolizadoras do uso legítimo da força, no sentido weberiano, mostram um surpreendente grau de autonomia *vis-à-vis* às autoridades democraticamente constituídas. Existia a crença otimista de que com a democracia poder-se-iam estabelecer significativos patamares de respeito aos direitos humanos. É que a visão liberal estipulou que, com o surgimento da democracia, viria, necessariamente, o Estado de Direito.<sup>4</sup>

Constata-se, entretanto, que, no Brasil e, particularmente, em Pernambuco, a transição democrática pouco mudou as práticas convencionais, ultrapassadas, repressivas e autoritárias das polícias, as quais, sem controle democrático, continuam a desfrutar de excessiva autonomia. Autonomia aqui, não apenas do ponto de vista dos princípios democráticos, mas inclusive do ponto de vista funcional. Deve ser reconhecido que, se as práticas ilegais e contrárias aos direitos humanos persistem, é também porque os órgãos estatais (Ministério Público e Justiça) responsáveis pelo controle da legalidade das ações policiais não cumprem com sua missão de controle da atividade policial.

Quer queiram ou não, Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público, Justiça

e órgãos penitenciários coexistem em um mesmo contexto, o da segurança pública, fazendo parte do Sistema de Justiça Criminal. Em razão disso, as ações de qualquer deles reflete na atuação dos demais participantes. O que falha pode ser compelido por outro à correção. Quando isto não ocorre, implica em falha da ação do conjunto no objetivo comum a todos: a diminuição da criminalidade.

Na matriz anglo-saxônica, a conquista burguesa de direitos civis (que garante os indivíduos contra a opressão de outros indivíduos ou do próprio Estado) antecedeu a dos direitos políticos (que dão aos indivíduos o controle do Estado). Portanto, as liberdades civis vieram antes das liberdades políticas e sociais como bem retratou Marshall (1970). No Brasil, os direitos políticos avançaram, mas o poder público não consegue garantir os direitos civis para todos. Daí ainda persistir, no início do século XXI, a expectativa pelo resgate da cidadania. Ou seja, a democracia está em melhor situação do que os direitos liberais (Zakaria, 1997).

Diante da constatação de que tal expectativa foi atendida parcialmente e dado o crescimento exponencial da criminalidade, cada vez mais as pessoas começam a perceber que para haver democracia é preciso que existam democratas. Para a existência de democratas é necessário vida, e para que haja vida é preciso segurança pública. Caso o Estado não consiga garantir o mais elementar direito político, o direito à vida, a democracia irá, paulatinamente, perdendo sua legitimidade, tornando-se oca, ou seja, destituída de consistência (Pereira, 2000).

Vide a Lei 9.249, de 26.12.1995, que, ao estabelecer o protecionismo penal, termina por promover a desordem. De acordo com a mesma, quem sonega imposto frau-

dulentamente, caso seja pego, poderá pagar a dívida sem ir para o xadrez. A lei estabelece que, neste caso, o pagamento extingue a punibilidade. Enquanto isso, nos crimes de furto, a legislação penal determina que o ressarcimento do prejuízo ou a devolução da *res furtiva* não extingue a punibilidade, apenas constitui circunstância atenuante do *quantum* aplicável de pena. Porque esse tratamento iníquo? A sonegação fraudulenta de impostos, como se sabe, é tipo de crime sofisticado, em que se envolvem agentes públicos e pessoas das classes mais favorecidas, enquanto nos crimes de furto se envolvem os menos favorecidos. É a legalização da desigualdade processual no trato com diferentes tipos de delitos e agentes criminais.<sup>5</sup>

Isso é fruto da cultura processualista não alinhada ao interesse público, que entroniza acima de tudo o excessivo formalismo processual, e relega a verdade a segundo plano. Ela só tem facilitado as atividades de hábeis profissionais do direito que primam pela busca de soluções prescricionais. O policial sabe disso e tem pouco incentivo para investigar bem. Reformas ideológicas também serão necessárias para eliminar as iniquidades na provisão da segurança pública.

## 2. Estado de Direito: o país *legal* e o país *real*

Estado de Direito pressupõe existência de segurança jurídica e esta só pode florescer quando há uma ordem conhecida e respeitada.<sup>6</sup> Ordem no sentido de que são pessoas que convivem sob determinada forma e não apenas um conjunto de leis. A polícia é a instituição responsável pela segurança dos indivíduos e de seu patrimônio neste tipo de ordem. Caso as (semi)democracias latino-americanas, e

brasileira em especial, venham a ser efetivamente implementadas, é condição necessária que o Estado de Direito diminua a distância entre a ordem legal formal e sua aplicação.

A distância entre o país legal e o país real aumenta à medida que direitos civis e políticos, ardorosamente conquistados, não são aplicados na garantia dos direitos básicos à vida e à integridade dos indivíduos. Como mencionado, acreditava-se que a implantação da democracia acarretaria o surgimento do Estado de Direito. Isto pode ser verdade para os países desenvolvidos, mas não para os do Terceiro Mundo. O Brasil, por exemplo, conseguiu aumentar o usufruto da liberdade política por meio de bem sucedidas operações de transição de regimes autoritários para poliarquias, mas apresentam uma substancial diminuição da segurança individual, que ameaça o direito de ir e vir dos indivíduos.

A verdade é que é muito mais difícil implementar o Estado de Direito em uma sociedade polarizada, onde a coordenação entre os cidadãos contra o Estado ou outros cidadãos arbitrários é mais difícil (Magaloni, 2003). O que temos, na verdade, é um liberalismo elitista baseado no fornecimento de direito em bases particularistas (Pereira, 2000). Isto se reflete duplamente: a) tanto no modo como a coerção estatal é aplicada aos cidadãos; como b) na dificuldade em controlar os agentes estatais (policiais) e mantê-los responsabilizados perante os eleitores. Afinal, se os policiais, como cidadãos, presenciam a existência deste elitismo, como exigir dos mesmos, na qualidade de agentes estatais, um comportamento universalista?

Responsabilização (doravante accountability)<sup>7</sup> sempre envolve agentes e não sujeitos. Isto porque o conceito de accountability pressupõe a existência de poder.

A idéia, portanto, é controlar o poder em vez de eliminá-lo. A noção de accountability política, segundo Schedler (1999), implica duas conotações básicas: 1) Responsividade, ou seja, a obrigação do funcionário público tanto de informar como de explicar o que está fazendo. Isto faz com que o poder seja exercido de um modo mais transparente em contraste com sua opacidade;<sup>8</sup> 2) Cumprimento da lei, ou seja, a capacidade institucional de impor sanções contra quem viola suas obrigações públicas.

A polícia, juntamente com o Judiciário, é encarregada disto. Cabe ao Estado de Direito diminuir o fosso entre o país legal e o país real caso se queira erguer uma sólida democracia. Um sistema legal cujas regras são ignoradas pelos agentes estatais torna-se incapaz de obter a adesão dos cidadãos. E aí a lei passa a ser vista como instrumento de controle social em vez de mecanismo de resolução de disputas. Afinal, um sistema legal democrático difere do autoritário pela sua capacidade de induzir cooperação entre os indivíduos em vez de desconfiança.

Leis, por sua vez, não devem ser concebidas como mera variável independente, pois, ela, por si só, é o resultado das escolhas estratégicas dos atores políticos. Além do mais, regras para serem efetivas precisam ser acompanhadas por mecanismos de monitoramento. Tais mecanismos devem evitar a impunidade, i.e., ocorrência de violações à lei sem que sejam noticiadas. [Ocorrência de violações às leis sem que haja sanção. Seja por brechas na lei e/ou má investigação.]

Magaloni (2000) lembra que o Estado de Direito soluciona dois dilemas políticos fundamentais. Provavelmente influenciada pelo que O'Donnell (1998) chamou de accountability vertical e horizontal. O



primeiro dilema que ela chama de eixo vertical do Estado de Direito compreende uma série de instituições (Judiciário, Ministério Público, Legislativo etc.) que limitam o poder do Estado *vis-à-vis* os cidadãos. Quem viveu em ditaduras entende bem o que é o Estado e seus agentes abusarem dos cidadãos. Mas atores privados podem também abusar do direito de outros cidadãos: sem-terra contra proprietários de terras (ou vice-versa), patrões contra empregados (e vice-versa) e bandidos contra suas vítimas (ou vice-versa) etc.

Isto leva ao segundo dilema, ou eixo horizontal do Estado de Direito. Esta dimensão consiste numa série de relações contratuais entre indivíduos e instituições da justiça criminal, dentre elas a Polícia Civil que é, também, a Polícia Judiciária dos Estados.<sup>9</sup> O Estado não é mais a fonte dos abusos. Ele passa a exercer o papel de árbitro, i.e., o aplicador da lei.

Magaloni conclui que a ausência do Estado de Direito no eixo vertical leva ao estado arbitrário, enquanto tal ausência no eixo horizontal resulta no estado de anarquia. É como se o Estado deixasse de ser muito forte, como o era durante o regime autoritário, e passasse a ser muito fraco, mercê da sua incapacidade de fazer prevalecer a lei universalmente. Ambas situações são perigosas. No primeiro caso, há um convite à repressão que pode vir a garantir direitos, mas, também, pode violar os direitos dos cidadãos. No segundo, a anarquia, corrupção, clientelismo e justiça privada<sup>10</sup> (Estrich, 1998).

O fracasso na manutenção do Estado de Direito na dimensão horizontal cria tensões sociais e incentiva a desigualdade no provimento do bem público. O mecanismo, segundo Magaloni, é o seguinte: com o incremento dos conflitos cresce a demanda pelos serviços de polícia. Como o Estado

é fraco para prover universalmente tais serviços, os policiais tratam de oferecer serviços por intermédio do mercado formal (abertura de firmas de segurança), informal (oferecimento da estrutura da polícia para firmas privadas de vigilância,<sup>11</sup> ou seguradoras de automóveis ou, simplesmente, por meio de corrupção). Qualquer que seja o método, esta situação promove a desigualdade perante a lei, pois tais serviços de segurança serão obtidos de acordo com o nível de renda dos indivíduos.

Caso não se consiga criar um Estado suficientemente capaz de proteger os direitos dos cidadãos da violação por parte de outros, instaura-se uma situação, segundo a Teoria dos Jogos, do tipo do “dilema do prisioneiro”. Nele, os atores políticos são incentivados a levar vantagem sobre o outro e não conseguem cooperar em busca do bem comum. Mesmo que a cooperação seja mais vantajosa para ambos os atores. Como o receio da traição é de tal monta, termina por prevalecer o egoísmo racional. Este tipo de comportamento incentiva a anarquia, e o uso da força bruta é, então, a alternativa para a conservação de direitos.

Nestas condições a discussão sobre se o Estado brasileiro deve ser mínimo, ou não, é secundária. A própria existência do Estado é que está em xeque seja por deficiência gerencial ou por incapacidade de preservar a lei ou por ambos. Registre-se que 30% da população brasileira não possuem registro de nascimento e, conseqüentemente, de morte. Isto representa cerca de 50 milhões de brasileiros sem atestado de cidadania, ou seja, “clandestinos” em seu próprio país, não fazendo parte das estatísticas criminais (Salomon, 1996).

Uma das conjecturas filosóficas do Estado liberal é que todo poder pressupõe a possibilidade de abuso e, conseqüentemente, violação dos direitos do homem.

“Sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”, lembra Bobbio (1992). Um destes Direitos Humanos é o direito à segurança física. Neste contexto, a Polícia tem lugar destacado: é a principal instituição estatal encarregada de garantir este direito elementar.

A correlação positiva entre *performance* policial e vitalidade democrática torna-se óbvia. Contudo, a relação causal entre democracia e direitos humanos está sobre-determinada (*overdetermined*). Ainda não se conseguiu encontrar o mecanismo, especialmente em novas democracias, que explique o aperfeiçoamento dos direitos humanos. Embora se saiba que a democracia contribui para o seu avanço por várias razões.

Em primeiro lugar, a democracia é mais responsiva aos interesses dos cidadãos atenuando os conflitos entre os mesmos, e oferece canais não violentos para sua resolução. Com isso, diminui a repressão estatal. Numa democracia, só excepcionalmente, instrumentos de coerção física são utilizados e, assim mesmo, para se contrapor às ações daqueles que descumprem as normas democráticas legitimamente estabelecidas. Não há espaço para a concepção de segurança pública restrita e simplista, garantida exclusivamente pela força armada, policial ou militar. Segurança pública também abarca o provimento de serviços básicos que na sua ausência são capazes de provocar inúmeras mortes.<sup>12</sup>

Em segundo lugar, por aproximar os cidadãos da lei, a democracia deveria protegê-los melhor. Em terceiro lugar, a democracia admite o afastamento de líderes políticos propensos ao uso indiscriminado da repressão contra os cidadãos. Em quarto lugar, as liberdades civis necessárias ao

funcionamento da democracia admitem que se tornem públicos os abusos contra os direitos humanos. As luzes dos holofotes da mídia e do Parlamento permitem que a opinião pública exerça pressão contra tais violações e intimide futuros violadores. Em quinto lugar, cidadãos residentes numa democracia são socializados numa cultura política que enfatiza a resolução de conflitos de uma forma não violenta e incentiva o autocontrole diante de tais disputas. Em sexto e último lugar, as sociedades democráticas exigem o controle institucional social sobre o legítimo monopólio estatal dos meios de violência. Sem tal controle, o que é legítimo pode se tornar ilegítimo, aumentando as violações aos direitos humanos e ao Estado de Direito.

Inglaterra e EUA, de onde importamos paradigmas de segurança pública, possuem governos e regimes democráticos<sup>13</sup> e, por isso mesmo, Estado de Direito. Cabe a este, mediante garantias do devido processo legal, conter gradualmente o monopólio estatal da violência. Digo gradualmente, pois como lembrou Elias (1994), o processo civilizacional nunca se completa, pois está sempre ameaçado.

No entanto, a realidade brasileira, e de vários países subdesenvolvidos, é diferente. Estes países, inclusive o Brasil, possuem, no máximo, uma democracia eleitoral. O Brasil avançou em termos políticos, no sentido de que atores políticos podem competir pelo poder e os eleitores são livres para fazer suas escolhas. Contudo, a existência de liberdades civis ainda é incipiente, em especial as que protegem o direito à segurança pessoal, legal e econômica. A cultura democrática norte-americana foi construída sobre a base de uma sociedade de iguais onde se buscou a integração e o consenso. Nas sociedades latino-americanas, tal construção foi reali-

zada em sociedades hierárquicas. Disso resultou em continuada luta contra a opressão estatal. Portanto, não há uma tradição de cooperação entre polícia e comunidade nestas sociedades (Tiscornia, 1998).

Sucessivos governos eleitoralmente democráticos podem conviver com Estado de Direito formal. Ou seja, o arcabouço jurídico existe, mas a lei é aplicada seletivamente pelo Estado. Como a polícia é um dos braços armados do Estado, e a Polícia Civil é, também, Polícia Judiciária, ela termina agindo caprichosamente. Este ciclo vicioso, mas nada virtuoso, tem como um de seus efeitos colaterais o incremento da impunidade tanto em relação aos ilícitos cometidos por delinquentes habituais, quanto por policiais. Como o custo de ser capturado e condenado é baixo em relação ao benefício da ação penal, há um incentivo para o surgimento de novos delinquentes. Impunidade essa que muito tem estimulado o aparecimento de outro efeito deletério bastante visível: o incremento da prática de crimes por pessoas que nunca antes haviam delinqüido.

O ponto de partida da impunidade ocorre no exato momento em que por interesse corporativo ou do clientelismo político,<sup>14</sup> ou, ainda, sucumbência à corrupção, a polícia não registra ou não apura corretamente um fato criminoso e, assim, deixa fora do alcance da Justiça integrantes seus, políticos, protegidos destes ou corruptores, que tenham infringido a lei. O ponto seguinte da evolução da impunidade está na descrença do cidadão no aparato policial, a ponto de, geralmente, optar por não promover o registro de fatos criminosos, por ser levado a pensar que não tem poder para conseguir que a polícia dê importância à sua denúncia.<sup>15</sup>

Como resultado disso, a tentativa de quantificar a impunidade como sendo uma

percentagem de todos os crimes registrados, cujos autores não foram punidos, depara-se com um problema de validade, em razão de estarem excluídos do universo analisado os fatos criminosos cujos registros os cidadãos não promoveram, por não confiarem no sistema criminal e no Estado de Direito. Os crimes não registrados integram a chamada cifra oculta da criminalidade, de difícil estimativa.

A segurança pública almeja um estado antidelitual onde impere o respeito às normas legais e aos costumes. Ao se falar em prevenção de delitos, a presença policial, sobretudo a ostensiva, logo é lembrada como fator de diminuição dos delitos. Em especial após o programa “Tolerância Zero” posto em prática pela polícia da cidade de Nova York (Kelling e Coles, 1996; Bratton, 1998). Esta é uma visão superficial, pois tal programa foi realizado numa cidade com crescimento econômico, baixo número de desempregados, queda acentuada na população jovem e sistema penitenciário capaz de absorver os delinquentes.

A segurança pública, na sua disposição normativo-constitucional e, sobretudo, na sua atuação, tanto no plano da incolumidade das pessoas como na do patrimônio, revela a natureza da ordem social de determinado Estado. E mais, fornece os fundamentos para que outras políticas públicas sejam construídas. Ou seja, intervenções formais do Estado com o intuito de produzir determinados resultados sociais desejáveis como o aumento do capital social.<sup>16</sup>

Capital social e criminalidade são conceitos antagônicos. Por definição, criminalidade é exatamente a falta de capital social em seu nível extremo. A criminalidade pode ser combatida com ações repressivas e/ou adoção de medidas que aumentem, cada vez mais, o capital social, nas quais



se incluem as políticas de inclusão social e medidas específicas de prevenção criminal. Colaboram no sentido destas políticas as pressões comunitárias que levem os indivíduos a cooperarem e os recalcitrantes a voltarem à sociedade. No Brasil, e particularmente em Pernambuco, a opção tem sido pelo uso da repressão exercida num quadro de anos de recessão, de pobreza, de grande disparidade de renda, de corrupção política epidêmica, de altas taxas de desemprego, de urbanização, de população juvenil e um sistema carcerário ineficaz e defasado. Tudo isto tem se constituído em fatores que contribuem para o incremento da criminalidade e o declínio do capital social.

Por definição da Constituição Federal (art. 144), as atividades de segurança pública, um dever do Estado, são exercidas por intermédio dos órgãos policiais, tendo por finalidade “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Ao legislar sobre essa mesma questão, a Constituição de Pernambuco (art. 101), vai além da Constituição Federal e acrescenta, como tarefas do Estado, assegurar a liberdade e as garantias individuais como provimento da segurança pública. Deste modo, delineou-se, em Pernambuco, no plano normativo constitucional, as funções originais do exercício de polícia no campo da segurança pública. Esta noção harmoniza-se com o que, hoje, tem sido chamado de defesa social. Trata-se de uma evocação do Código dos Delitos e das Penas, elaborado sob inspiração da Revolução Francesa.

Portanto, a idéia da polícia atuando como protetora do povo é antiga. Entre nós, todavia, foi há muito esquecida e, praticamente, abolida pelas ações dos regimes políticos antidemocráticos, em favor de uma ordem pública nunca claramente de-

finida pelas Constituições. Tal ordem não se coaduna, necessariamente, nem com a ordem legal, nem com a ordem social, mas é colocada como prioridade e sob ótica particular de cada governo. O esquecimento é tanto que, ao se falar hoje de polícia protetora do cidadão, imagina-se que se está propondo o surgimento de uma nova polícia, quando na verdade é a restauração do sentido original de polícia.<sup>17</sup>

Tanto quanto se diz sobre as disfunções do sistema prisional (Andrade, 1997), também pode ser dito, e talvez até mais, sobre as polícias estaduais, que se caracterizam por uma eficácia invertida, comprovada pelas freqüentes ocorrências de violência institucional e pelo aumento vertiginoso da criminalidade e violência em geral. O modo de atuação da polícia civil pernambucana sempre foi convencional e ultrapassado. Não existe uma polícia contemporânea do presente.

Nesse quadro de situação, sem discussão ampla com a sociedade ou segmentos profissionais e estudiosos da questão da segurança pública, o Governo de Pernambuco, empossado em 2000, implementou mudanças na área da segurança pública, justificando-as em face da reconhecida exacerbação da criminalidade, no Estado, e da ineficácia do aparato policial estadual. Extinguiu a Secretaria da Segurança Pública (SSP), que apenas subordinava a Polícia Civil, e, em seu lugar, instalou uma Secretaria da Defesa Social (SDS) que passou a ter ascendência também sobre a Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar.

A SDS adotou uma filosofia de comando único, pela qual aquela Secretaria de Estado passou a subordinar, administrativa e operacionalmente, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil. Além do mais, embora o art. 101, § 2.º, da Constituição de Pernambuco tenha

criado o Conselho de Defesa Social visando “o estabelecimento da política de defesa social e a coordenação das ações de segurança pública”,<sup>18</sup> o governador Jarbas Vasconcelos nunca pôs tal Conselho em funcionamento.

Seguindo Pernambuco, outros Estados da Federação (Alagoas, Pará, Santa Catarina) adotaram o nome defesa social para designar suas antigas Secretarias de Segurança Pública ou programa de integração das ações dos órgãos policiais (Ceará, neste último caso). Até Municípios de grande porte (Curitiba-PR e outros de São Paulo) criaram Secretarias Municipais de Defesa Social, passando a interferir vigorosamente, principalmente pela atuação ostensiva de suas Guardas Municipais, na segurança pública. Em que pese o nome, não houve, por parte dos governos dos Estados, particularmente o de Pernambuco, preocupação em sequer discutir o verdadeiro significado da expressão utilizada para batizar suas mesmíssimas estruturas de segurança pública.

Como não houve mudanças de hábitos e de *modus operandi* policiais, a concepção sobre segurança pública continuou, praticamente, como antes. Exceto por uma crescente militarização da segurança pública no Estado. O primeiro Secretário de Defesa Social foi Adalberto Bueno da Cruz, general do Exército brasileiro.<sup>19</sup> Mediante fracasso, foi substituído por um coronel da ativa da Polícia Militar, Iran Pereira dos Santos, que até então era o Chefe do Estado-Maior da sua Corporação. O coronel Pereira dos Santos era tão imbuído de uma visão militarista sobre a segurança pública que durante a greve da Polícia Militar, em 2000, mesmo sendo Secretário de Estado, vestiu-se de traje de campanha, utilizado em período de guerra, para combater seus colegas. Nem o próprio

Comandante-Geral da PM-PE tomou esta atitude, embora fosse, também, contra o movimento grevista.

O mencionado coronel não ficou apenas nisto. Seu Plano Integrado de Segurança Cidadã de Pernambuco previa a criação de 320 Núcleos de Segurança Comunitária.<sup>20</sup> Muitos destes núcleos foram instalados em circunscrições onde já existem delegacias. Por sinal, algumas delas sem viaturas e estrutura para funcionar. E mais, tais Núcleos se transformaram numa espécie de Delegacias Militarizadas. Como assim? Os Núcleos fazem atos de Polícia Judiciária, ou seja, efetuam registros de crimes ocorridos. Posteriormente, fazem uma triagem dos casos que devem ser levados às delegacias. Deste modo, afastam a Polícia Civil do contato direto com a população, pois esta passa a procurar primeiramente a Polícia Militar. Usurpa-se, deste modo, competência da Polícia Judiciária fortalecendo ainda mais a militarização da segurança pública.<sup>21</sup>

A atuação da Polícia Civil de Pernambuco (e as do restante do país) em pouco se aproxima das idéias de Defesa Social. Além de faltarem conhecimentos científicos multidisciplinares, é, sobretudo, no desrespeito aos princípios da igualdade de tratamento, há muito reconhecido internamente, e da legalidade na prestação dos serviços de segurança pública que se percebe quão longe se está de um real Estado de Direito.

No âmbito do sistema legal, o direito à segurança é um direito-meio para que se assegure o direito à vida de todo ser humano e não apenas de uma minoria (Benevides, 1996). Quando esse direito só existe para uns e não para todos, a força do direito define.

Afinal é difícil falar-se em liberdade onde as instituições públicas funcionam

diligentemente apenas para certos segmentos sociais. No Brasil, as diferenças no provimento da segurança são tão radicais e crescentes a ponto de indagarmos se já não vivemos mais perto de uma sociedade de castas do que de uma sociedade com estratificação social.

### 3. Polícia, clientelismo e direitos humanos

A problemática questão da segurança pública pode ser analisada em três dimensões: 1) proteção (prevenção e investigação); 2) perseguição (abuso de poder, tortura etc.);<sup>22</sup> 3) proteção e perseguição. Comentemos a terceira dimensão. De acordo com a mesma, insegurança pública advém tanto da criminalidade externa como do interior do aparelho policial. Neste caso, relembro, a polícia deixa de ser instrumento da solução de específicos problemas para ser parte do problema de segurança pública, reproduzindo até as desigualdades. Em vez de coibir as infrações à lei, a viola, ora por motivação própria de seu corporativismo, ora para atender ao clientelismo político ou ceder às solicitações dos agentes da corrupção.

Exemplo do clientelismo está na constatação de que 1.200, ou seja, 8% dos 14,7 mil delegados de polícia existentes no Brasil estão em situação irregular. São os chamados delegados “calças-curtas”.<sup>23</sup> Sua inserção na Polícia é manifestamente inconstitucional e não conta com o apoio da Associação de Delegados de Polícia do Brasil. Os “calças-curtas” não são bacharéis em Direito, não foram aprovados em concurso público nem passaram por treinamento em academias de Polícia Civil. Por sua inabilitação técnico-profissional, cabos, sargentos e até oficiais da Polícia Militar guindados à condição de Delegados

de Polícia (Marques e Scolese, 2001) produzem inquéritos que, pelo seu absurdo, têm levado, não raras vezes, tribunais a mudarem o entendimento de que não se pode argüir a nulidade de um inquérito policial, em virtude de sua natureza extra-processual.

Em Pernambuco, o clientelismo marcou sua presença na inauguração da Polícia de Carreira, cuja Lei da Polícia Civil de Carreira (Lei 6.657, de 07.01.1974)<sup>24</sup> que a instituiu determinava que o provimento de todos os cargos iniciais só poderia ser mediante concurso público. Apesar da determinação normativa, os integrantes da primeira turma de Delegados de Polícia (1974) foram todos nomeados sem concurso público, tão-somente por indicação política. Três deles sequer tinham curso superior,<sup>25</sup> no que contrariou a mencionada Lei, que passou a exigir o curso de bacharel em Direito como uma das condições para ser delegado de polícia. Em 1975 é que foi nomeada a primeira turma de Delegados de Polícia, por meio de concurso público. Antes mesmo que ocorresse o segundo concurso público (1986), durante o Governo Marco Maciel (1982-1986), outros 45 bacharéis em Direito foram nomeados delegados de polícia sem concurso algum,<sup>26</sup> simplesmente selecionados por indicações de políticos, contrariando, mais uma vez, a Lei que criou a Polícia Civil de Carreira.

Mesmo depois de instituída a Polícia Civil de Carreira, ainda persistiram, em Pernambuco, as designações dos chamados “delegados calças-curtas”. O governador nomeava os “calças-curtas” mediante indicação feita pelo deputado governista majoritário no Município da designação.

Essas nomeações recaíam sobre policiais militares da ativa (quase sempre) ou da reserva. As patentes admitidas para as designações variavam de sargento a major.

Abandonada, em 1986, a prática das designações dos “delegados calças-curtas”, continuaram as designações de suplentes de delegado de polícia, comissários e suplentes de comissário de polícia, também com exclusividade para o interior do Estado, pelas mesmas vias de indicação. Para estes cargos eram muito comuns as designações recaírem sobre civis. Curioso é que o exercício destes cargos (e o de “delegado calça-curta”) não era remunerado.

O “quadro” desses voluntariosos policiais *ad hoc* chegava a ser maior do que o quadro de policiais civis de carreira. A atualização do “quadro” tomava a maior parte do tempo da Diretoria de Polícia do Interior, pois eram freqüentes as substituições, que demandavam a preparação do ato governamental, sua publicação no *Diário Oficial*, a confecção da Carteira de Polícia mediante a qual os “policiais” tinham licença para portar arma de fogo e entrar nos ambientes sujeitos à fiscalização da Secretaria de Segurança Pública. Essas designações eram muitíssimo trabalhosas e desprestigiosas para a Polícia Civil, mas rendiam votos aos políticos credenciados a fazer as designações.<sup>27</sup>

O corporativismo policial continua a se manifestar em outras áreas. Em setembro de 2000, o relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU), o advogado Nigel Rodley, visitou o Recife com objetivo de colher informações para um relatório sobre a situação da tortura do mundo, que seria divulgado, dentro de seis meses, pela ONU. A visita foi antecipadamente comunicada pelos escalões superiores da Polícia Civil aos delegados. Mesmo assim, dois deles lotados nas Delegacias do Ibura e Cavaleiro, na Região Metropolitana do Recife, não tomaram suas precauções.

Rodley encontrou nas duas delegacias metropolitanas visitadas equipamentos sus-

peitos de serem usados em prática de tortura como: palmatórias e cassetetes.<sup>28</sup> Questionado sobre o que fora encontrado em sua delegacia, o primeiro delegado visitado, subestimando a capacidade de entendimento de seu interlocutor, disse que “Estão aqui há muito tempo. São coisas antigas que pertenciam aos presos”. Rodley retorquiu: “Se são coisas velhas, sem importância, por que não foram jogadas fora?”<sup>29</sup> A crer na palavra do delegado, terá sido feito um registro, até então inexistente nos manuais policiais e de criminalística, de uso de instrumento daquele tipo (palmatória e cassetete) por delinqüentes comuns para prática de crimes.

Em seu relatório final, Rodley menciona que embora a primeira delegacia visitada estivesse numa área de alto índice de criminalidade, não encontrou qualquer suspeito sendo interrogado. O delegado foi incapaz de informar o tempo médio de permanência de um detido na delegacia. Rodley registrou as deploráveis condições de trabalho existentes. O teto de uma das dependências estava caindo; inquéritos estavam empilhados em cima de mesas devido à ausência de estantes e o banheiro usado pelos policiais era imundo.

O delegado da primeira Delegacia visitada foi afastado de suas funções, e o caso foi parar na nova Corregedoria Única, criada pelo governador Jarbas Vasconcelos para unificar as Corregedorias da Polícia Civil e Militar. O Corregedor Auxiliar solicitou o arquivamento da sindicância, lembrando que o delegado era detentor da Medalha de Mérito da Polícia Civil, na classe bronze, que é concedida por relevantes serviços prestados à segurança pública. O então Secretário de Defesa Social, acatou o pedido de arquivamento. A partir de fevereiro de 2001, o delegado foi designado para dirigir a outra delegacia sendo,



pouco tempo depois, lotado de volta à Delegacia onde Rodley o visitou. Como lembra Peters (1989), grande parte do futuro da tortura depende do futuro dos torturadores. No Brasil, a Lei de Tortura, de 07.04.1997, raramente foi aplicada. Pernambuco, portanto, não foi uma exceção.

Esta não foi a primeira vez que o mencionado delegado fora beneficiado. Ele foi o primeiro delegado de carreira a ser condenado criminalmente por prática de lesão corporal contra um preso que estava sob sua guarda.<sup>30</sup> Seu caso deveria ter sido submetido à existente Comissão Permanente de Disciplina (CPD), para que, com base no Estatuto do Funcionário Policial Civil, fosse apurado se a sua conduta era ou não compatível com o exercício da função policial. A CPD não foi convocada, e o delegado terminou, posteriormente, sendo promovido a delegado especial.

Outro delegado dirigia, embriagado, seu veículo quando, em um canteiro de obras, na Avenida Domingos Ferreira, Boa Viagem, Recife, atropelou alguns trabalhadores em serviço. Como resultado imediato, dois deles morreram no local, outros ficaram gravemente feridos e um terceiro morreu no hospital. A Delegacia de Delitos do Trânsito (Acidentes, na época) não instaurou o devido inquérito policial, nem a Corregedoria uma sindicância sequer para apurar a responsabilidade do delegado. Por quê? O delegado atropelador era o presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de Pernambuco – ADEPPE. O caso, em tese, ainda não prescreveu.

Noutro caso, delegada, embora indiciada uma semana antes por homicídio culposo, por ter atropelado, naquela mesma Avenida, um transeunte sem tê-lo socorrido, foi indicada para responder pela chefia

de uma Delegacia Distrital da Capital, em fevereiro de 2001.<sup>31</sup> O caso do atropelamento só veio à tona alguns dias depois do fato ocorrido, mercê de denúncia de um radialista. Só então o carro utilizado pela delegada foi periciado pelo Instituto de Criminalística. O veículo era locado à Polícia Civil. Pelos procedimentos de praxe, a delegada só deveria utilizá-lo em serviço. Mas, como ela mesma declarou, no momento do acidente estava transportando sua filha para compromisso particular. Detalhe interessante deste caso: o delegado-chefe da Delegacia de Delito de Trânsito estava, na época, em plena campanha como candidato à presidência da ADEPPE. O indiciamento por ele corretamente procedido foi alçado a argumento de campanha contra o mesmo. Perdeu a eleição por quatro votos. O então chefe de Polícia Civil, responsável pelas designações, explicou que não via problema com as indicações dos referidos delegados para cargos de chefia de delegacia.<sup>32</sup>

Estes casos ocorridos com delegados de polícia mostram, por um lado, um corporativismo que se sobrepõe ao compromisso ético com a legalidade e a igualdade de tratamento. É um corporativismo que esquece de ensinamentos, ainda vigorantes, de antigos manuais de polícia, como o que claramente diz que “o policial não tem maiores direitos civis que os outros cidadãos” (Freitas, 1929). Como não bastasse a delegação estatal do monopólio do uso da força à Polícia, esse corporativismo, pelos exemplos mencionados, parece estar requerendo o monopólio da criminalidade para os seus integrantes. Vê-se, por outro, o quanto é necessário criar instrumentos de controle da sociedade sobre a Polícia para que o corporativismo e outras ingerências indevidas (clientelismo e/ou corrupção) não impeçam o cumprimento igualitário da lei.

Na segunda delegacia que visitou, Rodley não encontrou qualquer suspeito detido. As condições de trabalho também eram precárias. Um agente policial chamou sua atenção para a falta de material básico como papel timbrado, máquina de escrever e estantes. O mesmo agente mencionou o fato de, embora a região ser violenta, os agentes não possuíam colete à prova de bala. Por isso, ele decidiu comprar um colete com recursos próprios, bem como uma arma. Disse, também, inexistir regra que determine a elaboração de relatório quando a arma de fogo é acionada. As celas de detenção eram completamente escuras, tendo um buraco no chão que era usado como sanitário. O delegado afirmou que ninguém ficava ali detido mais do que três horas. Rodley notou que, tal como na delegacia anterior, não havia um livro de registro de pessoas presas<sup>33</sup> onde pudessem ser vistas datas de entrada, liberação ou transferência para outro estabelecimento policial.

O Relator Especial da ONU visitou ainda a Delegacia de Roubos e Furtos. Nenhum suspeito, novamente, se encontrava detido ou sendo interrogado. As celas de detenção eram largas e mal cuidadas. O delegado afirmou que as pessoas detidas lá ficavam apenas algumas horas. No entanto, ao consultar o Livro de Registro de Presos, um delegado terminou por reconhecer que um grupo de pessoas detidas foi mantido lá por oito dias antes de terem sido transferidas para um estabelecimento prisional.

O Estado policial implementa a lei passando por cima da lei, como veremos com mais detalhes no próximo capítulo. Com o enfraquecimento das instituições de segurança pública no Brasil, em especial a Polícia Civil de Pernambuco, a pergunta é se nossa frágil democracia vai ou não ceder seus poderes legítimos ao crime organiza-

do e/ou aos instrumentos paramilitares de repressão, algumas vezes atuando em parceria uns com os outros. Já são contumazes os exemplos de policiais exercendo a dupla militância, ou seja, como agentes do Estado de Direito e como agentes clandestinos da ordem.

São conhecidos países contemporâneos sem Forças Armadas,<sup>34</sup> mas não sociedades modernas e complexas destituídas de polícia. A polícia é uma instituição típica do Estado Moderno,<sup>35</sup> com o objetivo de propagar e proteger uma concepção dominante de paz e propriedade em seu território (Riener, 2000). Na ausência desta concepção dominante de paz, a polícia deixa de ser um instrumento de aplicação da lei (*enforcement*) para se transformar em agente coercitivo da minoria sobre a maioria.

A polícia é um produto social e por isso mesmo faz parte de um projeto de poder que varia de acordo com as circunstâncias históricas. Toda sociedade desenvolve procedimentos que podem ser chamados a operar quando surgem as disputas violentas de poder. Deste modo, a polícia é um bem social imprescindível para a sociedade, pois representa o teste da dominação. Por isso mesmo ela carrega uma dimensão política, pois intervém para favorecer a concepção de ordem pública predominante no momento da ação.

Devido ao trabalho policial encerrar grande dose de discricionariedade<sup>36</sup> e de poder monopolista, isto facilita a ocorrência de práticas brutais e/ou corruptas. Deste modo, uma polícia democrática é aquela que exerce o trabalho de policiamento de acordo com o Estado de Direito e com accountability democrática e respeito aos direitos humanos.

A Polícia, repito, exerce funções contraditórias: ela tanto protege quanto repri-

me. Protege uma ordem baseada em interesses coletivos comuns e reprime os conflitos entre os grupos que não aceitam tal ordem. Tal contradição é bem capturada pelo conceito de uso legítimo da força, ou seja, o aceite por parte dos atores políticos do uso da força, mesmo que seja contra eles, desde que respeitados os critérios de controle social democrático. A legitimidade, lembra Bobbio (2000), serve para distinguir o poder de direito do poder de fato. Democracias separam cuidadosamente o uso excessivo da força (quando a polícia usa a força em demasia) do excessivo uso da força (circunstâncias nas quais a força é utilizada com frequência).

Já existe no Estado de Pernambuco uma região conhecida como Polígono da Maconha<sup>37</sup> onde o aparelho de segurança do Estado não consegue garantir o elementar direito de ir e vir da população, diante do poderio das quadrilhas de narcotraficantes. Foi preciso que as Forças Armadas executassem a Operação Mandacaru (novembro de 1999) para tentar mostrar que o Estado existe. Como esta foi uma ação de curto prazo, bastaram as tropas federais se retirarem para que os problemas retornassem. Tanto é que o general Gilberto Serra, comandante da Operação Mandacaru, voltou à região no dia 20.03.2001 para acompanhar de perto as investigações sobre as ligações telefônicas feitas a partir da Secretaria de Saúde da Cidade de Salgueiro (PE). De lá partiram ligações para cidades situadas na rota do tráfico internacional de cocaína.<sup>38</sup>

Cresce a sensação generalizada de insegurança. Paira o temor de que o Brasil, mesmo não tendo uma guerra civil declarada,<sup>39</sup> venha a se tornar uma Grande Colômbia em termos de número de mortes violentas. A Colômbia é uma democracia eleitoral, pois elege sucessivos governos

democráticos há mais de trinta anos, no entanto, cada vez mais colombianos abandonam o país por não terem garantias de ir e vir. Ou de uma Itália pré-operação “Mãos Limpas”. Naquela época houve uma nefasta convivência entre setores do aparato estatal italiano com o crime organizado.

## NOTAS

1. James Q. Wilson lembra existir “uma grande diferença entre ciência social e política pública; a primeira procura compreender as causas profundas e fundamentais do comportamento social, as quais, quase que por definição, não são suscetíveis à manipulação pela política pública” (Fukuyama, 2000).

2. Para Cohen (1985), controle social é “um conjunto de formas organizadas por meio das quais uma sociedade dá resposta a condutas de grupos sociais e também indivíduos aos que qualifica como desviados, preocupantes, ameaçadores, delinquentes, indesejáveis etc. etc., e aos que trata de introduzir a conformidade com a ordem social”.

3. As duas principais características do Estado de Direito são a previsibilidade e igualdade. Quando isto não ocorre, o governo da lei (*rule of law*) se degenera em governo pela lei (*rule by law*) (Holmes, 2003).

4. Cabe à polícia ajudar na manutenção do Estado de Direito. Contudo, a realidade mostra que nem sempre o avanço democrático do sistema político implica a criação de instituições coercitivas eficientes.

5. Imagine-se banqueiro responsável por fraude tenha sido sentenciado a três anos de prisão. Poderá não ir para a cadeia. Como assim? Quando o Ministério Público envia o processo à Justiça, o tempo de prescrição começa a contar. Caso o indiciado seja considerado culpado, pode apelar, obviamente em liberdade. Dois anos se passarão até que o juiz julgue. Caso seja novamente considerado culpado, pode apelar ao Superior Tribunal de Justiça que levará mais dois anos para julgar. Decorreram-se oito anos, e o processo prescreveu.

6. Prillaman (2000) mostra como o fracasso da Reforma do Judiciário no Brasil, pós-1988, prejudicou o crescimento econômico do país, por falta de regras claras, e a confiança popular no Estado de Direito.

7. Do inglês, *accountability*.

8. Caso os jogos de poder fossem de informação perfeita não haveria necessidade de se falar em transparência.

9. Deve-se a uma razão histórica o nome impróprio de Polícia Judiciária. Na França quando foi instituído o Procurador do Rei dos Tribunais, os que trabalhavam com segurança pública passaram a ficar subordinados a este Procurador. Tal equipe foi posta a serviço da Justiça Penal e, desde então, o Poder Judiciário passou a contar com uma Polícia Judiciária (Rocha, 2002). No Brasil, a Polícia Judiciária pertence ao Poder Executivo e não ao Poder Judiciário! Nossa Polícia Civil, além de constitucionalmente estar incumbida das funções de polícia judiciária também é responsável pela investigação e apuração das infrações penais, exceto as militares (art. 144, § 4.º, da CF).

10. Com a falência do sistema criminal cresce o apoio da população aos grupos de extermínio e linchamentos.

11. No jargão policial, serviço “pf”, i.e., por fora.

12. Em 1998, no Brasil, 10.844 pessoas morreram em decorrência da falta de saneamento (água encanada, esgoto e coleta de lixo). Enquanto o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Segurança Pública com novos recursos além dos que estavam alocados para o setor, o inverso ocorreu com o saneamento básico. Em 1999, o Governo Federal gastou apenas 9,45% do que foi orçado, excluindo os “restos a pagar”, i.e., despesas de um exercício que são pagas no ano seguinte (Athias, 2000).

13. Regime é um conceito mais amplo que governo e refere-se “às regras (formais ou não) que governam a interação dos principais atores no sistema político. A noção de regime envolve institucionalização, i.e., a idéia de que tais regras são amplamente entendidas e aceitas e que os atores pautam seus comportamentos de acordo com as regras” (Mainwaring, 1992). Assim sendo, o Brasil possui governo mas não regime democrático.

14. Clientelismo é a regulação de troca ou fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses baseada em relações particularistas.

15. Cabe ressaltar a queixa de roubo de veículo e assalto em geral. É que o documento policial constitui condição necessária para ressarcimento pela companhia seguradora.

16. Segundo Fukuyama (2000), “capital social pode ser definido como um conjunto de valores ou normas informais, comuns aos membros de um grupo, que permitem a cooperação entre eles. Se os membros de um grupo passarem a esperar que os outros irão se comportar de forma confiável e honesta, eles irão *confiar* uns nos outros. A confiança é como um lubrificante que torna mais eficiente o funcionamento de qualquer grupo ou organização”.

17. Curiosamente, o ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, nomeou de *Nova Polícia* seu projeto de ter uma polícia que respeitasse os direitos humanos. O projeto não vingou.

18. Por tal diploma legal, segurança pública e defesa social são conceitos distintos e complementares. Tal concepção não foi aceita pelo Governador do Estado de Pernambuco.

19. Em 29.01.1999 foi aprovada a Lei 11.629. Seu art. 10, parágrafo único, estipula que “são declarados de natureza ou interesse militar os cargos em comissão ou função de confiança da Secretaria de Defesa Social, ocupado por servidores militares”. Mercê deste artigo, o general Bueno pode trazer, inclusive, militares do Exército para trabalhar na Secretaria de Defesa Social, como se estivessem trabalhando em dependência militar.

20. Há também os Núcleos Integrados de Segurança Comunitária compostos por efetivos da Polícia Militar, Civil e Bombeiros. A integração será difícil caso venham persistir a pequena presença da Polícia Civil e a falta de espaço físico para a presença de bombeiros e garagem para as suas viaturas.

21. O receio dos Núcleos serem, no fundo, um projeto de avanço da Polícia Militar sobre a Polícia Civil vem crescendo. O governador Jarbas Vasconcelos contribui para esta percepção ao afirmar que “na prática não é mais para ter delegacias. Os núcleos vão absorver as



delegacias...”. Cf *Diário de Pernambuco*, 30 out. 2002.

22. Há alguns anos, um estudante foi seqüestrado em Minas Gerais, e trazido para o Rio de Janeiro. Os policiais “seqüestraram” a mulher do bandido e o seu filho foi espancado. Os policiais em contato com os seqüestradores através de um telefone celular ameaçaram a vida da mulher e de seu filho. Usando deste expediente ilegal, o estudante foi liberado e os policiais condecorados pela eficiência na resolução do seqüestro. Evidentemente, que as violações dos direitos humanos foram relevadas em função da ética do resultado. Algum tempo depois, os distinguidos policiais foram acusados de “seqüestrarem” um narcotraficante com vistas a extorsão. Pegos foram expulsos da Corporação. O policial herói de ontem, tornou-se o vilão de hoje.

23. Tais delegados atuam no Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Paraná, Piauí, Sergipe e Tocantins.

24. Modificou a Lei 6.425, de 29.09.1972.

25. Os que integraram a primeira turma de nomeados da Polícia Civil de Carreira estavam, quase todos, no exercício de cargos policiais comissionados, de confiança do Governo, inclusive de Delegado de Polícia. Um dos que não tinham curso superior era influente deputado estadual.

26. Atos Governamentais 2.647 a 1.649, de 15.07.1982, publicados no *Diário Oficial* do dia seguinte.

27. Em julho de 1990, o Secretário de Segurança Pública, João Arraes, se encontrava em Arcoverde, onde se realizava evento do “Governo nos Municípios” (Governo Carlos Wilson Campos). Em determinado momento, um deputado estadual se aproximou do Secretário. O instou a que preparasse a nomeação de seus delegados suplentes, comissários e suplentes de comissário. “Se não conseguir a nomeação desse pessoal, eu não me reelejo”. Querendo livrar a Secretaria de Segurança Pública – SSP deste constrangimento, o Secretário encarregou o delegado José Edson Barbosa de encontrar uma solução. No mesmo decreto (n. 14.446, de 02.08.1990) em que se autorizou a SSP a criar e instalar, em cada circunscrição policial, Conselhos Municipais de

Segurança Pública, o seu art. 5.º assim determinou: “Ficam extintas as atuais funções de exercício voluntário e gratuito de Suplente de Delegado de Polícia, de Comissário de Polícia e de Suplente de Comissário de Polícia, dispensados os seus ocupantes”. A partir de então, acabaram-se as designações de policiais “calças-curtas” e o deputado, por coincidência ou não, não se reelegeu.

28. ONU suspeita de tortura em delegacia, *Jornal do Commercio*, 07 set. 2000.

29. Ibidem. O comissário de uma das delegacias visitada por Rodley, alegou que os objetos questionados pelo visitante eram peças de inquérito, supostamente usadas em homicídios. “Porque esses objetos não estão identificados e etiquetados?”, questionou Rodley.

30. Para azar seu, o preso era sobrinho do então governador de Pernambuco, Moura Cavalcanti, e parente de outro delegado da Polícia Civil de Pernambuco.

31. O Ministério Público denunciou a delegada por homicídio culposo.

32. Polícia Civil faz rodízios em delegacias, *Diário de Pernambuco*, 20 fev. 2001.

33. Na delegacia não era utilizado, embora haja Instrução Normativa 2, de 1986, da antiga Secretaria de Segurança Pública, instituindo Livro de Registro de Presos e a obrigatoriedade do registro de toda e qualquer pessoa presa e liberada.

34. O exemplo clássico é o da Costa Rica. Em 1989, logo após a invasão dos EUA, a Força de Defesa Panamenha (FDP) foi dissolvida. Seus membros foram incorporados à nova estrutura policial criada. Caso similar ocorreu recentemente no Haiti.

35. Segundo a tradicional definição de Weber (1964), por Estado deve-se entender uma empresa institucional de caráter político na qual – e na medida em que – o aparato administrativo leva adiante com sucesso uma pretensão de monopólio da coerção física legítima, tendo em vista a aplicação das disposições.

36. Discrecionariiedade é poder de ação ilimitado dentro de prerrogativas estabelecidas.

37. O “polígono” é formado pelas cidades de Floresta, Carnaubeira da Penha, Belém do S. Francisco, Cabrobó, Orocó, Salgueiro, Santa

Maria da Boa Vista, Tacaratu, Petrolândia, Itacuruba, Caraibeiras e Lagoa Grande.

38. General vai ao Sertão para acompanhar investigações, *Jornal do Commercio*, 17 mar. 2001.

39. Não declarada, pois tecnicamente há guerra civil quando dois grupos armados e com ideologias distintas guerreiam entre si em busca do poder. No entanto, se a unidade de análise for a de morte violenta por cem mil habitantes, é possível se afirmar que temos uma guerra civil.

## Referências

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão da segurança jurídica*. Belo Horizonte: Inédita, 1997.
- ATHIAS, Gabriela. Falta de saneamento mata mais que crime. *Folha de S. Paulo*. 20 nov. 1997.
- BAYLEY, David. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. São Paulo: Campus, 1992.
- CATHALA, Fernand. *Polícia: mitos e realidade*. São Paulo: Mestre Jou, 1975.
- COHEN, Stanley. *Visiones del control social*. Barcelona: PPU, 1985.
- ELIAS, Norbert. *On civilization, power and knowledge*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- ESTRICH, Susan. *Getting away with murder – How politics is destroying the criminal justice system*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- FREITAS, José Ramos de. *Ensaio de polícia técnica*. Recife, 1929.
- FUKUYAMA, Francis. *A grande ruptura*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- HOLMES, Stephen. Lineages of rule of law. In: José María Maravall e Adam Przeworski (Eds.). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MAGALONI, Beatriz. Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: Horizontal exchange and the rule of law in Mexico. In: Scott Mainwaring e Christopher Welba (Eds.). *Democratic accountability in latin america*. 2003.
- . *Protecting rights in new democracies: Is limited government enough?* Manuscrito, 2000.
- MAINWARING, Scott. Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues. In: Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell e J. Samuel Valenzuela (Eds.). *Issues in democratic consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: T. H. Marshall (Ed.). *Class, citizenship, and social development*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies in new democracies. *Journal of Democracy*, vol. 9, 1998.
- PEREIRA, Anthony. An ugly democracy: state violence and the rule of law in post-authoritarian Brazil. In: Peter Kingston e Timothy Powers (Eds.). *Democratic Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- ROCHA, Luiz Carlos. *Manual do delegado de polícia*. São Paulo: Edipro, 2002.
- TISCORNIA, Sofia. Seguridad y comunidad. *Documentos de trabajo seminário internacional sobre seguridad publica*. Buenos Aires: Instituto de Política Criminal y Seguridad, 1998.
- ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. *Foreign affairs*, 1997. vol. 76, n. 6.
- ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: UFPE, 2003.